

国际法上的大国问题

蔡从燕*

内容提要：大国问题是国际法实践中的一个老问题。近年来，国际关系民主化与国际法治成为日益重要的国际议程，一批新兴大国也正在崛起，这些新发展既为处理大国问题提供了历史机遇，也使得处理这一问题变得更为复杂，具有鲜明的时代特点。大国问题涉及大国拥有与作为国际法基础的主权平等原则相冲突的法律特权，但法律特权并非是导致大国问题的惟一原因；被赋予法律特权的大国应当承担特殊的法律义务，但获得法律特权并非是大国承担特殊义务，包括特殊法律义务的惟一依据。为了有效约束大国的行动，国际社会一方面应当限制大国可以获得的特权、强化大国应当承担的特殊义务尤其法律义务，另一方面应当寻求建立监督大国依法善意行使特权、履行义务的程序法机制。

关键词：大国问题 国际法治 国际关系民主化

如同穷人与富翁、强者与弱者并存是国内社会结构的常态一样，大国与小国、强国与弱国并存也是国际社会结构的常态。^{〔1〕}就国内社会而言，各国普遍重视个体差异并且制定以保护弱者为导向的法律制度，并且此类法律制度的存在及发达水平成为衡量一国法治与文明程度的重要标准。与此不同，自近代国际法产生以来，虽然人们普遍认识到大国与其他国家之间存在重大差异，以及大国——确切地说，是传统的西方大国——长期控制着国际法的形成与适用，但大国问题鲜有获得国际法学者真正的关注。^{〔2〕}与国内法注重维护弱者迥然不同的是，国际法似乎更重视维护大国的利益。其结果是，且不论包括中国在内的处于小国或者弱国地位的广大发展中国家历来批判西方大国操纵国际法，^{〔3〕}当代著名的一些西方国际法学者也认为国际法仍然属于“霸

* 厦门大学法学院教授。

本文系作者主持的2011年国家社科基金青年项目（批准号：11CFX064）研究成果。

- 〔1〕 虽然学者在界定大国方面提出了各种各样的标准，但迄今为止尚未达成一个普遍接受的含义。尽管如此，这不妨碍人们对于特定时期的大国一般指哪些国家有基本的共识。事实上，多数国际法学者在使用大国一词时也没有界定其含义。See, e. g., Georg Schwarzenberger, *Power Politics*, 2nd edition, Frederick A. Praeger, Inc., 1951, p. 44; Wolfgang Friedmann, *The Changing Structure of International Law*, Columbia University Press, 1964, p. 34.
- 〔2〕 在一部富有影响的著作中，辛普森认为“标准的国际法教科书从未有过在任何重要的意义上关注大国问题”。Jerry Simpson, *Great Powers and Outlaw States*, Cambridge University press, 2004, p. 165.
- 〔3〕 例见周鲠生：《国际法》上册，武汉大学出版社2007年版，第163页，第251页以下；J. H. W. Verzijl, *International Law in Historical Perspective*, Springer, 1968, pp. 435-443.

权主义国际法”。〔4〕

由于国际法上的大国问题中最容易引发争议的大国特权直接冲击着主权平等，因此可以说国际法学者很早就注意到了大国问题。但直到2000年时，这一问题才真正获得国际法学者的关注。其基本背景是1999年时以美国为首的北约绕过联合国安理会发动科索沃战争，给国际法造成巨大的冲击，导致人们对国际法在惟一超级大国时代的命运产生严重关切。〔5〕然而，既有的研究成果存在不足：第一，大国问题几乎被等同于大国特权问题，而大国的义务问题被忽视了；第二，既有研究绝大多数是描述性的，尤其针对美国国际法实践的描述，而较少建设性的，即提出解决大国问题的法律方案。〔6〕

本文首先讨论国际法上的大国问题的发展脉络及其面临的新的时代背景（第一部分），旨在表明处理这一问题的复杂性，并揭示其鲜明的时代特点；其次分别讨论大国的特权与特殊义务（第二、三部分），以便揭示大国问题的完整含义与约束大国的基本依据；再次讨论国际法如何约束大国的行动（第四部分），试图寻求处理这一问题的方案。

一、大国问题：老问题、新背景

（一）老问题

从实质的意义上说，国际法上的大国问题在以1648年《威斯特伐里亚和约》为标志的近代国际法产生之前就已经出现了。原因是，欧洲殖民者早在进入16世纪时就开始进行海外殖民。在这个过程中，必然要面临着如何处理总体上强大的殖民者与弱小的被殖民者，比如西班牙与美洲印第安人之间的关系问题。不过，大国问题在1814—1815年维也纳会议之前并不突出。主要原因是：第一，在近代国际法产生之前，欧洲殖民者进行海外殖民扩张的基本依据是具有普遍主义特征的基督教教义或者自然法，〔7〕从而表面上掩盖了大国问题的存在；第二，19世纪初以前，欧洲殖民者主要在美洲地区活动，欧洲与广大的亚洲、非洲地区的交往基本上是平等的；〔8〕第三，在作为近代国际法发源地的欧洲，“三十年战争”后形成的各国实力较为均衡与《威斯特伐里亚和约》确立的主权平等原则较为有效地遏制着大国问题的出现。

拿破仑统治下的法国的崛起、扩张以及战败使得大国问题成为欧洲国家面临的一个重大问题，其标志性的法律事件是反法战争中展示出强大实力的英国、俄罗斯、奥地利及普鲁士于1814年缔结了《肖蒙条约》。该条约的特殊之处在于，它并非简单地处理战胜国与战败国之间的关系，而是当时所有欧洲大国试图采取包括为其他欧洲国家确定边界在内的措施防止法国重新崛起，从而再次扰乱欧洲秩序。〔9〕它实际上构成随后举行的维也纳会议——“欧洲协调”由此诞生——

〔4〕 See Detlev Vagts, *Hegemonic International Law*, 95 AJIL 843 (2001); Jose E. Alvarez, *Hegemonic International Law Revisited*, 97 A. J. I. L. 873 (2003); José E. Alvarez, *International Organizations as Law-Makers*, Oxford University Press, 2005, pp. 99—217.

〔5〕 这是因为美国被认为是人类历史上第一个真正全球性的大国。Z. Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, Basic Books, 1997, Chapter 1; Anne Peters, *The Growth of International Law between Globalization and the Great Power*, 8 Austrian Rev. Int'l & Eur. L. 109, 109, 110 (2003).

〔6〕 参见参见前引〔2〕, Gerry Simpson书; Karol Wolfke, *Great and Small Powers in International Law from 1814 to 1920*, Wroclaw, 1961; Helen Keller and Daniela Thurnherr, *Taking International Law Seriously: A European Perspective on the U. S. Attitude Towards International Law*, Staempfli Publishers Ltd., 2005.

〔7〕 See Wilhelm G. Grewe, *The Epochs of International Law*, Walter de Gruyter, 2000, Chapter 8.

〔8〕 See Yilma Makonnen, *International Law and the New States of Africa*, Interprint Limited, 1983, pp. 4—8.

〔9〕 否则，《肖蒙条约》与其他众多的条约也就没什么两样了。T. J. Lawrence, *Essays on Some Disputes Questions in Modern International Law*, Deighton, Bell and Co., 1885, p. 211.

的基础,因而它被认为是“区分大国与小国过程中的关键性步骤”。^[10]

作为老问题,国际法上的大国问题有两个基本特点。首先,从国际法的形成与适用看,西方大国发挥了绝对主导作用,非西方国家的作用是微不足道的。尤其是,随着19世纪后半期西方“文明”标准的出现,国际法的普遍性受到严重损坏,众多非西方国家被认为不具备“文明”标准,进而全部或部分被剥夺了作为国际社会成员的资格,沦为国际法的客体,从而丧失了主动参与国际法形成与适用的权利。劳特派特较为中庸地认为,“就理论与实践方面而言,这样一种观点,即基督教国家,尤其西方国家的文明对于17、18以及19世纪现代国际法的产生与发展所做的贡献几乎是全部的和决定性的,大体上是对历史事实的准确反映。”^[11]与此不同,卡塞斯尖锐地指出,“国际法原则与规则是西方文明的产物,打上了欧洲中心主义、基督教意识形态以及‘自由市场’观念的烙印。”^[12]

其次,从国际法的作用看,国际法已成为大国追求自身利益的工具。卡塞斯一针见血地指出,西方殖民国家炮制国际法是为了“服务于它们自身的利益。”^[13]不难发现,现当代发生的国际冲突往往是历史上西方大国操纵国际法的恶果。比如,一些非洲国家中延绵至今的不仅严重影响国家发展而且威胁国际和平与安全的国内冲突的重要成因是,19世纪时在非洲进行殖民扩张的欧洲大国为彼此瓜分“势力范围”,维护相互“和谐”计,罔顾既有边界、民族及文化传统,恣意重新划界,从而留下永久的“历史伤痕”。^[14]而一些乍看展示大国利他精神的一些制度,比如国际联盟时期建立的号称“文明国家的神圣使命”的委任制度及延至联合国时期的托管制度,^[15]充其量只是大国对殖民历史的某种救赎,甚至一定程度上只是大国争斗的结果。^[16]科索沃战争等晚近事件表明,一位西方学者在考察了国际法中的殖民史后表达的忧虑,即现在还不能肯定“是否有可能建立一种不是帝国主义的国际法”,^[17]是不无道理的。

“十月革命”的一声炮响在西方体系之外诞生了一个新大国,即苏联。在国际法的破旧立新,比如倡导和平共处原则方面,^[18]苏联做出了许多积极贡献,但它在很大程度上并未摆脱传统西方大国的行动逻辑。在社会主义国家内部,苏联主张适用“社会主义的国际主义”,其重要目的是要排除在社会主义国家间适用主权平等原则,企图确立苏联在社会主义国家中的霸主地位。^[19]在东西方阵营关系方面,国际法基本上成为美苏争霸的工具与牺牲品。比如,很大程度上是由于美苏争霸,冷战期间的安理会在维护国际和平与安全方面几乎无所作为。

(二) 新背景

当国际法在科索沃战争等一系列事件中屡屡遭受一些大国藐视、操纵与滥用的同时,国际社会出现了深刻影响到国际法上的大国问题的三大发展,即国际关系民主化、国际法治及新兴大国的崛起。总体看,这些发展有利于更好地处理国际法上的大国问题,但也使得处理这一问题变得

[10] See Robert T. Klein, *Sovereign Equality among States*, University of Toronto Press, 1974, p. 12.

[11] E. Lauterpacht (ed.), *International Law*, Vol. 1, Cambridge University Press, 1978, p. 118.

[12] [意大利] 安东尼奥·卡塞斯:《国际法》,蔡从燕等译,法律出版社2009年版,第41页。

[13] 同上书,第41页。

[14] Yilma Makonnen, *International Law and the New States of Africa*, Interprint Limited, 1983, p. 9.

[15] 参见《国际联盟盟约》第22条、《联合国宪章》第十二章。

[16] 这是指威尔逊为回应列宁对资本主义国家提出的帝国主义侵略的指控,在一战结束后反对协约国及其他参战国吞并同盟国的殖民地,支持委任。See Isaak I. Dore, *The International Mandate System and Namibia*, Westview Press, 1985, p. 4.

[17] Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge University Press, 2005, p. 317.

[18] See Edward McWhinney, “Peaceful Coexistence” and Socialist International Law, A. W. Sythoff, 1964.

[19] See Margot Light, *The Soviet Theory of International Relations*, S. T. Martin's Press, 1988.

更为复杂。

1. 国际关系民主化

国际关系民主化主张并非晚近才出现。20世纪60年代以来,新兴的发展中国家开始有意识地追求国际关系民主化,改变少数大国主导甚至操纵国际关系的传统。20世纪70年代以来,不结盟运动把国际关系民主化确立为既定目标。比如,1970年不结盟运动卢萨卡会议明确指出国际关系民主化是“迫切必要的”。^[20]1992年不结盟运动雅加达会议仍然强调应当“继续争取实现国际关系民主化”。^[21]然而,长期以来这些主张并未受到重视。

冷战的结束被一些西方国家与学者看作是西方民主的胜利。在西方国家的推动下,联合国日益介入国内民主问题。^[22]民主参与被一些人认为是一项基本人权,甚至构成一般国际法的基本原则。^[23]虽然西方国家把民主问题塞入国际议程是为了促使它们认为的专制国家实现民主,但它却产生了一个“副产品”或“溢出效应”,即民主被认为不仅指国内民主,也应该指国际民主,从而客观上肯定了不结盟运动此前提出的国际关系民主化主张。1992年,时任联合国秘书长加利发布的《和平议程》指出联合国自身适用民主原则是极端重要的。^[24]此后,联合国秘书长安南任命的高级别小组提交的《一个更安全的世界:我们共同的责任》(“简称《一个更安全的世界》”)主张民主应该成为安理会改革的基本原则。该报告指出“改革应让更能代表广大会员国、特别是代表发展中国家的国家,参加决策进程”,以及“加强安理会的民主性和责任性”。^[25]显然,国际关系民主化观念的强化使得国际法针对大国的传统的安排不可避免地受到挑战。

应该注意的是,如同国内社会中的民主实践一样,人们也不能片面地理解国际关系民主化。虽然民主是国际关系中应当尊重与追求的极端重要的价值,但它并非惟一的价值,因而必须与其他价值进行恰当地平衡。效率就是这样一种价值。在特定的组织背景下,效率价值可能更为重要。比如,《联合国宪章》第24条第1款规定联合国针对国际和平与安全的行动应该“迅速有效”;晚近有关联合国安理会改革的讨论也一再强调提高安理会构成的代表性不应损害安理会行动的效率。^[26]

2. 国际法治

冷战结束后,国际法治问题不仅更多地受到国际法学者的关注,而且出现旨在推动国际法治的主张与实践。1990年1月9日,联大通过了题为“联合国国际法十年”的第44/23号决议,表达了国际社会追求实现法治化的普遍愿望。该决议指出,联大深信“在国际关系中必须加强法治”。2005年《世界首脑会议成果文件》明确指出,必须“在国内及国际层面普遍地遵守及贯彻法治。”^[27]

鉴于冷战后联合国安理会的活动日益活跃,要求安理会遵守法治原则的呼声尤其强烈。在这方面,围绕着安理会第1267号决议发生的争论颇具说服力。该决议决定对阿富汗塔利班、本·拉登及相关个人和实体实施制裁,并为此成立了由安理会成员国组成的制裁委员会。虽然相

[20] *Lukasa Declaration on Peace, Independence, Development Co-operation and Democratization of International Relations*, Lukasa, 10 September 1970, para. 7.

[21] *The Jakarta Message: A Call for Collective Action and The Democratization of International Relations*, Lukasa, 6 September 1992, NAC 10/Doc. 12/Rev. 1, para. 5.

[22] See, e. g., *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections*, A/RES/45/150, 18 December 1990.

[23] Thomas Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, 86 AJIL42, 46 (1992).

[24] UN Secretary-General, *An Agenda for Peace*, 17 June 1992, para. 82.

[25] Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (“*A More Secure World*”), United Nations, 2004, para. 249 (b), (d).

[26] 例见 *A More Secure World*, 前引 [25], 第 244、249 (c) 段; 中国外交部:《中国关于联合国改革的立场文件》(2005年6月7日)第四部分之三。

[27] 2005 World Summit Outcome Document, U. N. Doc. A/RES/60/1 (Sept. 16, 2005), para. 134.

关国家提交给制裁委员会的名单往往只包含“极少量的个人信息，一般没有解释相关个人或实体与基地组织或塔利班之间的联系”，^[28]但制裁委员会依然据此作出认定，并且决策过程缺乏透明度，也没有为相关个人或组织提供程序救济，这些做法受到严厉批评，^[29]甚至引发2005年世界首脑会议的关注。《世界首脑会议成果文件》专门要求安理会针对把相关个人与实体列入制裁名单或从中撤除的事项制定“公平与清晰的程序”。^[30]这表明，即使是联合国采取的行动也越来越被要求遵守法治原则。显然，大国的行动也将因此受到更有力的制约。

3. 新兴大国的崛起

21世纪国际关系格局的最重大变迁之一无疑是以中国、印度、巴西等国家为代表的新兴大国的崛起。不须讳言，这些新兴大国的崛起可能使得处理国际法上的大国问题变得更为复杂，也更为迫切。在施瓦曾伯格看来，传统大国的“退场”与新兴大国的“进场”只是“国际寡头政治”成员构成的变化而已。^[31]这种尖锐的批判并非没有道理。根本原因是，与传统大国一样，新兴大国不可能改变国家利益作为其基本的行动逻辑。近年来，新兴大国不时被批评只关注本国国家利益，忽视国际公共利益。值得注意的是，这些批评不仅来自传统大国，而且也来自不少发展中国家。比如，新兴大国被认为在WTO多哈回合中的表现与传统大国没什么两样，二者对于谈判陷于僵局都负有责任。^[32]又如，有人认为非洲国家不要对与中国等新兴大国之间的“南南合作”寄望过高，因为后者优先追求的仍然是自己的国家利益。^[33]

然而，总体而言，这些新兴大国的崛起为处理大国问题提供了难得的历史机遇。主要原因是，虽然这些新兴大国在经济规模等方面逐步具备与传统西方大国相当甚至超出后者的实力，但当前它们从根本上说仍然是发展中国家，因而具备追求较为平衡的国际法实践的基础与需求。换言之，至少在现阶段而言，新兴大国的国际法主张与实践会较多地采取与其他发展中国家相同或类似的立场。^[34]尤其是，随着主要西方大国深陷经济危机，国际社会正在出现保罗·肯尼迪所说的“大国兴衰”现象，^[35]即新兴大国实力不断增强，而传统大国实力相对下降。此消彼长，新兴大国在国际法实践中的作用将持续增强。

以中国为例，20世纪90年代以来，中国明确把推动国际关系民主化作为重要的国际关系战略。中国一再批判强权政治，倡导国际关系民主化。^[36]中国还与其他发展中国家合作，^[37]推动国际关系民主化。鉴于《世界首脑会议成果文件》明确倡导国际法治，中国又成为国际法治的积极支持者，主张通过国际法治推动国际关系民主化。比如，在针对2010年第65届联大会议发表的立场文件中，中国政府指出“实现国内和国际两级法治是各国普遍追求的目标。……在加强国际法治方面，必须维护《联合国宪章》的权威，严格遵循公认的国际法原则和规则，坚持国际法

[28] Eric Rosand, *The Security Council's Efforts to Monitor and the Implementation of Al-Qaeda/Taliban Sanction*, 98 AJIL 745, 748 (2004).

[29] 参见前引 [4], José Alvarez 书, 第 175 页。

[30] 2005 World Summit Outcome Document, U. N. Doc. A/RES/60/1 (Sept. 16, 2005), para. 109.

[31] 前引 [1], Georg Schwarzenberger 书, 第 117—125 页。

[32] See Raj Bhala, *Resurrecting the Doha Round: Devilish Details, Grand Themes, and China Too*, 45 Tex. Int'l L. J. 1, 1, 5, 6 (2009).

[33] Uché U. Ewelukwa, *South-South Trade and Investment*, 20 Minn. J. Int'l L. 513, 548, 558 (2011).

[34] 笔者关于新兴大国与国际法的细致讨论, See Cai Congyan, *New Great Powers (NGPs) and International Law in the 21st Century*, Hauser Program Working Paper, New York University School of Law, 2012, March.

[35] Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Vintage Books, 1989.

[36] 例见中共中央文献研究室:《江泽民论有中国特色社会主义》,中央文献出版社2002年版,第546页;胡锦涛:《努力建设持久和平、共同繁荣的和谐世界——在联合国成立60周年首脑会议上的讲话》(2005年9月15日)。

[37] 例见《中国—阿拉伯国家合作论坛宣言》(2004年9月22日);《中非合作论坛沙姆沙伊赫宣言》(2009年11月12日)。

的统一适用，避免采取双重标准，并不断完善国际立法，促进国际关系民主化。”

二、大国的特权

（一）大国特权之争

在讨论国际法上的大国问题时，大国被赋予某些特权无疑最具争议。这是因为大国特权直接冲击构成国际法基础的主权平等原则，因而理解主权平等成为审视大国特权的必由之路。

1. 主权平等理论

经典的主权平等观念是由被称为“国家平等理论之父”的瓦特尔提出的。瓦特尔认为，“由于人们生来是平等的，他们的个人权利义务也是如此，都是生来平等的。由人们组成并且可以被认为是由众多自由的人们在自然状态下共同生活而组成的国家生来也是平等的，并且生来就具有相同的权利与义务。强大或者孱弱在这方面没有什么意义。侏儒和巨人都是人；弱小的共和国的主权并不亚于最强大的王国的主权。”^[38] 维也纳体制的出现极大地冲击了瓦特尔的主权平等理论，但成规模地质疑这一理论至 19 世纪后半期才出现，其代表人物是劳伦斯和洛里默。^[39] 然而，劳伦斯和洛里默只是简单地认为实践已经否定了传统的主权平等原则，但并未具体说明该原则在多大程度上被否定了。事实上，《肖蒙条约》与维也纳会议表明：一方面，欧洲小国的国际造法权利很大程度上被剥夺了；另一方面，它们仍然享有国际法规定并由大国实施的保护。

主权平等原则的这一分化被狄更生归纳为“法律的平等保护”或“法律前平等”与“权利义务的平等”或“法律上平等”——狄更生本人并未使用“法律上平等”这一概念——之间的分野。在狄更生看来，“法律前平等”是绝对必要的，但这与“对国家进行分类并向不同类别的国家赋予不同的作为其权利能力之衡量标准的地位”并不矛盾。他认为，作为自然法遗产的“权利义务的平等”并非法治的根本要素，更多的是一种理想。^[40] 狄更生的主张一方面源于他对国内法实践的考察，即权利能力平等在国内法中只适用于私法领域，而在组织——更遑论在参与政府方面——中从未当然地适用该原则，因而在国际组织中适用国家平等原则“纯粹又是一种拒绝有可能建立有效的国际组织的方法”；^[41] 另一方面，也源于他对包括欧洲协调在内的国际实践的考察。其结果就象劳伦斯所说的，一项原则不能因为它是在普芬道夫与瓦特尔时代出现就应该被认为在当下也是正确的，它必须接受现时代的事件的检验，必须尊重既成事实。^[42]

虽然“法律前平等”与“法律上平等”的分野此后被广泛接受，但人们对这种分野的理解是不同的。一些学者认为，由于各国不当然拥有“法律上平等”，因而大国在“法律上”获得的特权本身并不违反主权平等原则。换言之，主权平等原则并不受到损害。^[43] 另一些学者则坦承这种特权违反了主权平等原则，但认为它是正当的，甚至是必要的。^[44]

值得注意的是，狄更生并未完全把“法律上平等”从主权平等中完全排除出去，而只是认为它不是当然必要的。并且，“法律上不平等”只能在国际组织背景下适用，而在一般的国家间关系中甚至可以甚至应当适用“法律上平等”。埃弗拉姆系统化了这一基本思路。埃弗拉姆认为，一方

[38] Emer de Vattel, *Law of Nations*, Liberty Fund, Inc., 2008, p. 75.

[39] 参见前引 [9], T. J. Lawrence 书, 第 209 页; James Lorimer, *The Institutes of the Law of Nations*, Vol. 1, William Blackwood and Sons, 1883, p. 44.

[40] Edwin DeWitt Dickinson, *The Equality of States in International Law*, Harvard University Press, 1920, p. 335.

[41] 同上注, 第 336 页。

[42] 参见前引 [9], T. J. Lawrence 书, 第 211 页。

[43] 王铁崖:《国际法引论》, 北京大学出版社 1998 年版, 第 219 页。

[44] Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, fifth edition, Alfred A. Knopf, Inc., 1950, p. 472.

面,从一般国际法的角度看,主权平等是具有正当性的和强行性的国际法律规范,它“不需要、不应该,并且事实上也不能废除”,^[45]这是因为主权平等在国家间关系中可以对霸权主义。^[46]另一方面,由于“所有国家都具有共同的宗旨,因此从理论上说在国际组织中不存在霸权,因而主权平等在国际组织法中既不具有功能性作用,也不具有正当性作用”^[47],据此应该予以“摒弃”。^[48]此外,虽然一些学者并未明确指明国际组织的背景,但可以推定他们是在这一背景下讨论主权平等原则的适用范围的。^[49]

虽然主权平等原则的正当性与适用范围都受到挑战,但仍然有一些学者坚守瓦特尔式的主权平等理论,奥本海与周鲠生可谓中外国际法学者的两大代表。虽然奥本海无法回避维也纳体制中凸显出来的大国问题,但他采取区分法律平等与政治平等的做法。奥本海认为,由于自然条件不平等,大国与其他国家从政治上说必然是不平等的。从这个意义上说,国际法承认国家间的等级,“但不管大国的地位和影响多大,它们绝非源于法律基础或法律规则”。一国之所以成为大国纯粹是由于它的“实际规模与实力”,法律并未赋予大国以任何特征,因而“不能混淆法律平等与政治平等”。有意思的是,奥本海未作解释地认为“由大国构成的群体做出的安排自然会获得小国的同意”,并且大国“是由各国组成的大家庭的领导者”。^[50]不过,至少在国联成立之前,奥本海对于主权平等的判断并非没有道理。以维也纳体制为例,虽然大国控制《肖蒙条约》与维也纳会议《总议定书》的谈判过程,但这些条约最后都获得小国的认可;更重要地是,它们均未为大国规定法律上的特权。劳伦斯、洛里默等人对于主权平等的批判根据的是大国行使事实上的特权,而非它们拥有法律上的特权。不过,对于《国际联盟盟约》第4条第1款规定英国等五个大国作为国联行政院常任理事国,奥本海的解释显然是牵强的。他认为,国联赋予大国在行政院中以特权地位并没有“把它们的政治霸权转化成法律霸权,因为这种特权地位只是它们的政治影响力的结果。”^[51]在《盟约》以国际条约的形式明确向大国赋予特权的情况下,奥本海以产生特权的政治原因否定特权的法律性质,从而试图表明主权平等原则未受侵犯显然是没有说服力的。

中国国际法前辈学者周鲠生先生也继承了瓦特尔式的主权平等理论。周先生认为,“从国际法的观点说,国家平等是指国家在法律上的平等。由于各国的力量有差距,在国际政治上所起的作用不同;但是决不能以此来否定法律上的平等。换句话说,力量的不平等不能造成法律上的不平等。作为一个法律概念,国家平等意味着国家的权利平等,这就是如瓦特尔所早已强调的,主权国家赋有同样的权利和义务。”^[52]周先生旗帜鲜明地指出,作为在创立联合国当时情况下特殊的“政治的安排”,联合国安理会常任理事国制度与大国一致规则与“主权平等原则有矛盾”,但“不能看作在法律原则上树立会员国间法律上的不平等因而也是一成而不可变的”。^[53]周先生的见解是极为深刻的:他坦承主权平等原则受到了侵蚀,但这种侵蚀并非没有合理性。同时,他认为这一特殊安排并不具有普遍的适用性,是可以改变的。

2. 主权平等实践

虽然维也纳会议普遍被认为是国际关系中处理大国与小国关系的分水岭,但即便在维也纳会

[45] Athena Debbie Efrain, *Sovereign (In) equality in International Organizations*, Martinus Nijhoff Publishers, 2000, p. 16.

[46] *Id.*, p. 101.

[47] *Id.*, p. 102.

[48] *Id.*, p. 15.

[49] 参见前引 [43], 王铁崖书, 第 219 页。

[50] Lassa Oppenheim, *International Law*, Vol. I, Longmans, Green, and Co., 1905, pp. 162-163.

[51] Lassa Oppenheim, *International Law*, Vol. I, Longmans, Green, and Co., 3rd edition, 1920, p. 200.

[52] 前引 [3], 周鲠生书, 第 179 页。

[53] 同上书, 第 183 页。

议期间，大国仍然行事谨慎，竭力避免给人恃强凌弱的印象。当时的俄国沙皇亚历山大一世甚至还是国家平等原则的信奉者。^[54]明确向大国赋予法律特权的第一个多边条约是《国际联盟盟约》，其第4条第1款规定英国等五国作为国联行政院常任理事国。值得注意的是，作为主导国联成立的力量，时任美国总统威尔逊提交的第一份《盟约》草案并未包含设立行政院的规定。设立该机构以及大国应该拥有常任席位且在数量上应该占据优势的提议源于南非政治家史穆特斯提交的方案，^[55]这一方案获得威尔逊的支持。

较之《盟约》，《联合国宪章》更进了一步：《宪章》规定美国等五大国作为安理会常任理事国（第23条），享有广泛的否决权（第27条第3款），但《宪章》也首次在多边条约中规定了主权平等原则（第2条第1项）。二者在《宪章》酝酿与谈判过程中都引发了激烈争议。就前者而言，虽然谈判各方普遍认为大国在联合国中应该发挥主导作用，但且不论小国对于向大国赋予如此多的特权，尤其否决权存在疑虑，大国在雅尔塔会议上对于它们自身作为当事方的争端中能否行使否决权——这显然有违不得在自己作为当事人的案件充当法官的国内法谚——也是存在分歧的：美国摇摆不定，英国坚决反对，而苏联则强硬支持，最终的结果是美、英两国向苏联屈服。^[56]就后者而言，虽然大国在《莫斯科宣言》及敦巴顿橡树园会议都主张未来设立的普遍性国际组织以主权平等为基础，但并未进一步讨论主权平等的含义。在雅尔塔会议决定向大国赋予安理会常任理事国地位与否决权两大特权的情况下，主权平等的含义或者说大国特权问题在旧金山制宪会议上就成为无法回避的问题。虽然一些谈判方提出了完善《宪章》草案中针对主权平等表述的建议，并且第I/1委员会被专门要求研究主权平等的含义，^[57]但这些努力都被认为未能解决主权平等的含义问题，该委员会建议该问题留待联合国成立后再行研究。^[58]

1970年联大一致通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》（即《国际法原则宣言》）是主权国家在联合国体制内明确主权平等含义的惟一努力。该《宣言》规定：“各国一律享有主权平等。各国不问经济、社会、政治或其他性质有何不同，均有平等权利与责任，并为国际社会之平等会员国。主权平等尤其包括下列要素：（a）各国法律地位平等；（b）每一国均享有充分主权之固有权利；……”从措辞来看，该《宣言》主张的是类似于瓦特爾式的主权平等。据此可认为《联合国宪章》向大国赋予特权是违反主权平等原则的。

有意思的是，大国，尤其安理会常任理事国为什么会支持《国际法原则宣言》呢？主要原因应该是：第一，从苏联方面看，获得当时从数量上说在联合国内已经占据优势的发展中国家的支持是苏联推动制定国际法原则的既定策略。为了获得发展中国家的支持，苏联不得不支持对于众多新兴发展中国家来说最为迫切的主权平等诉求。苏联的首要目的是希望通过确立和平共处原则，据此在“冷战”对抗中暂处下风的背景下稳定东西方关系。第二，从西方大国方面看，西方大国已经挫败了苏联原本希望针对国际法基本原则缔结国际条约的目标，迫使苏联退而求其次地寻求以联大决议方式制定国际法基本原则，而联大决议原则上不具有法律拘束力。同时，由于各国对于主权平等的确切含义乃至对于是否要明确其含义都存在分歧，^[59]《国际法原则宣言》并未

[54] 参见前引 [10]，Robert A. Klein 书，第 14—17 页。

[55] 该方案更详细的内容，See David Hunter Miller, *The Drafting of the Covenant*, Vol. 2, G. P. Putnam's Sons, 1928, pp. 39—42.

[56] See Robert C. Hilderbrand, *Dumbarton Oaks*, The University of North Carolina Press, 1990, pp. 183—208.

[57] UNCIO Doc. 944 I/1/34, Vol. 6, pp. 69, 88, 239, 253.

[58] UNCIO, Doc. 944, I/1/34, (1), 13 June 1945, Vol. 6, p. 456.

[59] 相关文本由于被认为过于狭义（英国提案）或过于宽泛（捷克提案）均被拒绝，而加纳、印度、墨西哥及南斯拉夫联合提交的文本则根本无意明确主权平等的含义，而只是希望列举其某些要素。See Milan Šhovic, *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperations*, Ocean Publications Inc., 1972, pp. 195—197.

界定主权平等的含义,而只是在重申主权平等原则的同时强调了某些要素。即便如此,这些要素中的重要概念,比如“法律地位平等”以及“充分主权之固有权利”的含义也未获得明确,人们仍然可以“按需”解释,因而对西方大国的不利影响相当有限。总之,《国际法原则宣言》并未真正解决大国特权问题。

向大国明确赋予特权并不限于联合国,国际货币基金组织实行的加权表决制也被公认为是向大国赋予特权。^[60] 尽管如此,瓦特尔式的主权平等实践在国际组织中也是存在的,即便在当代也是如此。比如,1933年美洲国家通过的《国家权利与义务公约》第4条规定“国家在法律上是平等的,它们拥有相同的权利,并且在行使这些权利时具有相同的资格”,这一规定显然并没有排除国际组织法实践。现行《美洲国家组织宪章》第10条也明确规定:“各国法律地位平等,拥有平等的权利与行使这些权利的资格,并且承担平等的义务。各国的权利不是取决于确保行使权利的实力,而纯粹基于其作为国际法上的人的存在。”

不过,大国拥有的特权并不局限于诸如《联合国宪章》明确规定的法律特权,大国还拥有许多事实上的特权。比如,虽然《联合国宪章》与《国际法院规约》都没有规定安理会常任理事国在国际法院法官选举中享有特权,但这些国家在国际法院中各拥有一个席位是公认的惯例。类似地,欧洲国家与美国的公民分别担任国际货币基金组织总裁与世界银行行长职位也是一个惯例。新近,科根细致考察了大国在众多国际组织的领导人或高级官员的选任方面事实上享有的特权,并把这种特权称为经由“不成文协议”、“非正式协议”进行的操作层面的宪政实践。^[61]

(二) 大国特权之辩

19世纪后期以来,在界定主权平等方面,国际法学者聚讼纷纭、莫衷一是;主权国家无功而返,甚至回避界定其含义。其重要原因之一是,平等不仅是法律范畴,还是伦理学与哲学范畴,其含义极为纷繁复杂。然而,鉴于联合国安理会常任理事国制度普遍被认为是大国特权的表现,主权平等原则其实可以化繁为简,即大国拥有法律特权意味着主权平等原则被违背了。

总体而言,主张大国应当获得特权的依据体现在两个方面。

首先,从功能方面看。大国赋予特权被认为可以促使大国利用其强大的行动能力,在国际关系中发挥小国所不能发挥的积极作用。在国际组织时代,功能依据更容易被强调,因为成立国际组织根本上是为了实现单个国家无法实现的功能。前已指出,狄更生与埃弗拉姆实际上都是基于功能主义的考虑否认主权平等适用于国际组织法的。一些国际文件明确支持这种功能考虑。比如,常设国际法院曾经指出:“在违反行政院成员的意志下解决涉及世界和平的问题几乎是不可想象的。由于所处的政治地位,虽然它们是少数者,但必须承担更大的责任、承受更多的后果。”^[62] 又如,1945年6月7日,美国、苏联、英国与中国针对联合国安理会投票权发表的《旧金山声明》指出:“考虑到常任理事国承担的主要责任,在当前世界形势下,如果某个决定未获它们的同意,是不能期望它们在象维护国际和平与安全这样严肃的事务方面承担义务的。”^[63] 《一个更安全的世界》更是坦言:“《宪章》规定由几个最强大的国家担任安全理事会常任理事国并享有否决权。作为交换条件,强国要用它们的力量来增进公共利益,弘扬和遵守国际法。”^[64]

其次,从利益方面看。较之其他国家,大国被认为拥有更多的利益,因而向其赋予特权对于

[60] 例见前引 [45], Athena Debbie Efraim 书, 第四章。

[61] Jacob Katz Cogan, *Representation and Power in International Organization*, 103 AJIL 209, 210, 215, 219 (2009) and Appendix: Evidence of Informal Agreements.

[62] *Interpretation of Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne*, Adv. Op., 1925 PCIJ Ser. B, No. 12, p. 29.

[63] Statement by the Delegations of the Four Sponsoring Governments on Voting Procedure in the Security Council, June 7, 1945, para. 19.

[64] *A More Secure World*, 前引 [25], 第 4 页。

维护其利益是必要的。事实上，利益就是认定大国的一个重要标准。^{〔65〕}从利益角度界定大国，进而向其赋予特权的做法始于维也纳会议。如所周知，作为战败国参与维也纳会议的法国仍然被四大战胜国，即奥地利、普鲁士、英国及俄国承认为大国。之所以如此，是由于时任法国外交部长塔列朗成功地说服四国以利益而非以实力为标准决定哪些国家以大国身份参加维也纳会议。显然，当时法国无法凭借实力主张大国身份，但之前统治着大半个欧洲的法国在以重新确立欧洲秩序为基本目标的维也纳会议上无疑拥有重大的利益。^{〔66〕}这一做法对于后来的国际法实践产生了重大影响。比如，在巴黎和会上，英美两国联合提交的作为《国际联盟盟约》谈判基础的草案第3条明确规定，美国、英国、法国、意大利以及日本“应当被认为会直接受到联盟行动范围内的所有事务的影响”，因而应当享有特权。^{〔67〕}

上述两个依据并非没有道理，这也可以从两个方面看出来。

首先，从功能方面看。经典的主权平等原则使得大国有权拒绝接受较之小国承担的更多的义务，而不需要诉诸其强大的行动能力，从而并不利于发挥大国在国际关系中的功能性优势。因此，虽然经典的主权平等原则对于实践立足于消极作为的“共处国际法”至关重要，但对于实践立足于积极作为的“合作国际法”是不利的。国际组织的出现正是“共处国际法”逐步迈向“合作国际法”的基本标志，人们就不难理解狄更生为什么会在组织语境中支持“法律上”不平等。据此，《一个更安全的世界》正确地告诫人们，“联合国从来没有打算成为一个乌托邦”，对于联合国改革而言，“无视基本实力现实的建议都注定要失败或者没有价值”。^{〔68〕}事实上，由于主权具有不可割裂的权利与义务向度，片面强调大国获得特权而忽视大国承担更多义务的做法不仅不能全面理解大国的功能与大国特权的正当性，并且也不利于构建针对大国的全面法律机制，尤其规定大国的义务，而这反过来又导致盲目地质疑大国特权的正当性。

其次，从利益方面看。虽然大国与小国的国家利益不能被认为在质的方面存在差别，但不能否认它们在量的方面存在着重大差别，即大国拥有远远超过小国的国家利益。应当注意的是，利益的增加往往也意味着风险的扩大，这些风险既来自其他大国，也来自小国，而大国在保护自身利益方面未必总是有效的，在国际组织时代尤其如此。其原因是，国际组织实际上为数量众多的小国形成合力从而与大国折冲樽俎提供了重要机制。在国际组织未能，也无意于改变国家利益作为各国行动之基本逻辑的情况下，小国固然有理由担心国际组织沦为大国行使霸权的新场所，但大国担心国际组织成为众多小国损害其国家利益的工具也并非完全没有道理。事实上，在建立联合国谈判中，大国们主张获得特权也存在维护自身利益的考虑，即担心小国会利用多数决规则形成对大国的“多数者暴政”。^{〔69〕}《一个更安全的世界》也指出，否决权使安理会常任理事国“相信它们的利益得到了保障”。^{〔70〕}

尽管如此，功能与利益依据并不能成为大国任意主张特权的借口。从功能方面看，虽然大国较之小国具有功能性优势的说法整体而言是成立的，但小国在许多方面，尤其非物质性方面的功能未必逊于大国；不仅如此，影响大国发挥功能优势的不仅包括它的行动能力，也包括它的行动意愿。事实上，导致国际组织行动低效、无效甚至不作为的重要原因往往并非缺乏行动能力，而

〔65〕 See René Albrecht-Carrié, *A Diplomatic History of Europe Since the Congress of Vienna*, Harper & Row Publishers 1958, p. 21.

〔66〕 前引〔7〕，Wilhelm G. Grewe书，第430页。

〔67〕 See Denys P. Myers, Representation in League of Nations Council, 20 *AJIL* 689 (1926), p. 694.

〔68〕 *A More Secure World*, 前引〔25〕，第4页。

〔69〕 See Bardo Fassbender, *UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective*, Kuwer Law International, 1998, p. 165.

〔70〕 *A More Secure World*, 前引〔25〕，第256段。

是缺乏行动意愿。比如,针对联合国在1994年卢旺达大屠杀中的失职行为,前联合国秘书长安南委托的独立调查组指出,大国在卢旺达缺乏战略利益是导致联合国未能有效阻止大屠杀发生或扩大的重要原因。^[71]奥本海很早也注意到,虽然大国是国际大家庭的领导者,但国际法中进步的提议往往是由小国提出的。^[72]晚近的一个重要例子是,以特立尼达与多巴哥为代表的加勒比小国从1988年起率先在联大提议追究个人的国际刑事责任并建立常设国际刑事司法机构。^[73]

从利益方面看,小国对大国的利益实施“多数者暴政”的担心不应该被夸大。事实上,大国往往通过把多边关系双边化等方式化解小国的合力。^[74]并且,作为大国获得特权的主要场所,国际组织往往成为大国在国家间关系之外行使霸权的新场所,突出的例子就是美国等西方国家通过安理会对伊拉克实施制裁直至发动2003年伊拉克战争,^[75]前述埃弗拉姆以各国拥有共同宗旨为由认为在国际组织内不存在霸权的观点从实践方面看是站不住脚的。特别是,与在前国际组织时代大国行使权力必须直接通过国家间关系不同,国际组织为大国行使权力提供了共同体场所,从而为大国的“公器私用”提供了更大的公法性权威,笔者把经由此种方式实践的国际法称为“霸权主义公法性国际法”。^[76]

可见,在国际组织的语境中,基于功能与利益的考虑向大国赋予某些特权并非不具有正当性,但具体是否赋予特权以及如何赋予特权应当根据特定国际组织的宗旨、成员国的功能与利益等诸多因素而定。在这方面,布赖尔利对于《联合国宪章》对于大国否决权的评论颇有启发意义。布赖尔利认为:一个团体机构要采取行动的惟一办法就是“确保及时而有效的行动”,为此确实要付出代价,但问题是付出否决权这样的代价“是否太沉重了”。^[77]

进一步看,虽然大国特权自维也纳会议以来始终遭人诟病,但像《联合国宪章》那样明确向大国赋予法律特权的做法并不多。更多的做法是,大国因其强大的行动能力而享有事实上的特权或者说政治特权。不过,这一问题长期以来并未真正引起国际法学者的关注,原因是国际法学者普遍认为国家平等是指法律平等,而不是指政治平等或者事实上的平等。^[78]然而,从《宪章》的谈判史看,政治平等并未被排除在主权平等之外。虽然秘鲁代表以首次载于1943年《莫斯科宣言》的“主权平等”一词引发激烈争论为由主张以“法律平等”取代“主权平等”,^[79]但《宪章》第2条第1款最终还是取“主权平等”而舍“法律平等”。这似乎表明主权平等兼指法律平等与政治平等。前述科根的考察表明,大国特权中的政治特权问题不应该被忽视。由于主张法律特权可能面临更大的困难,因而大国可能更着意获得并维护政治特权。^[80]

[71] Report of Independent Inquiry Into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda, December 16, 1999, S/1999/1257, pp. 43, 44.

[72] L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, 2nd edition, Vol. I, Longmans, Green and Co., 1912, p. 170.

[73] Delia Chatoor, *The Role of Small States in International Diplomacy: CARICOM's Experience in the Negotiations on the Rome Statute of the International Criminal Court*, 7 INT'L PEACEKEEPING 295 (2001).

[74] See, e. g., Samantha V. Ettara, *A Foundation of Granite or Sand? The International Criminal Court and United States Bilateral Immunity Agreements*, 30 Brook. J. Int'l L. 205 (2004-2005).

[75] 前引 [4], José Alvarez 书, 第 199-216 页。

[76] 蔡从燕:《国际法上的“公法分立”》,《北大法律评论》2011年第1期。

[77] J. L. Briery, *The Covenant and the Charter*, 23 Brit. Y. B. Int'l L. 83 (1946), p. 89.

[78] See, e. g., 参见前引 [2], Gerry Simpson 书, 第 117-118 页; 前引 [3], 周鲠生书, 第 179 页, 第 181 页; 前引 [43], 王铁崖书, 第 219 页。

[79] Djura Ninčić, *The Problem of Sovereignty in the Charter and in the Practice of the United Nations*, Martinus Nijhoff, 1970, p. 40.

[80] 美国国务院在起草1943年《四国声明》时专门把“国家平等”改成了“主权平等”,其原因据认为就是担心前者会被认为包含着“事实上的平等”。See R. Russell, *A History of the United Nations Charter*, Brookings Institution, 1958, p. 111.

从国际法角度看,认为主权平等仅指法律平等并非没有道理,因为人们无法否认科艾曼斯所说的政治不平等问题的客观存在,即各国在领土面积、人口规模、自然资源禀赋、经济发展等方面的客观差别必然使它们在国际法实践中的作用是不同的。^[81]然而,正是由于政治优势可能会产生深刻的法律后果,并且这种政治优势的存在不能简单地通过国际法加以消除,^[82]因而国际法必须约束政治优势的行使。在这方面,劳伦斯的告诫是极为深刻的。在评论大国主导两次海牙和会以及奥本海等人认为这种主导并未违反国家平等原则时,劳伦斯指出,在像国际法这样其法律有效性取决于同意的法律体系中,如果“政治的内容获得普遍接受或人们据此行事”,那么“政治的也是法律的”。^[83]劳伦斯的告诫表明,法律平等不意味着不考虑政治问题,不受约束地运用政治优势可能导致法律平等形同虚设。

尽管如此,在受到有效约束的情况下,政治特权未必不是一种相对来说可以接受的选择:从大国的角度看,政治特权有助于维护大国对特定国际法律制度的支持。从小国的角度看,政治特权毕竟没有直接冲击法律平等。从技术的角度看,由于修改国际组织章程绝非易事,采取法律形式规定大国特权很可能导致特权固定化,联合国安理会改革陷于僵局的事实已经表明了这一点;与此相比,国际组织较有可能根据变化着的形势调整有关政治特权的安排。比如,虽然世界银行行长素来由美国公民担任,但世行章程并未就此向美国赋予法律特权。正因此,随着美国实力的相对下降,发展中国家对于美国的这一政治特权发起了挑战:2011年,来自哥伦比亚与尼日利亚的公民参加竞争世行行长职位,这是世行历史上首次出现竞争行长现象。

三、大国的特殊义务

较之大国特权引发的广泛争论,大国承担的特殊法律义务问题受到的关注要少得多。主要原因可能是,传统上人们是从权利或权力,而非义务或责任的视角理解主权。^[84]显然,这种厚此薄彼的做法不仅不利于证成大国特权的正当性,而且更重要地是不利于促使大国在国际关系中发挥应有的作用。

(一) 大国承担特殊义务的依据与性质

根据权利义务相一致的基本法理,如果被赋予法律特权,大国就要承担特殊的义务,并且这种特殊义务是法律意义上的。比如,《不扩散核武器公约》(NPT)在向大国赋予法律特权的同时明确规定大国应当承担特殊的法律义务。根据NPT第9条第3款的规定,美国等五个国家成为所谓的“核武器国家”。^[85]作为享有这一特权的“对价”,这五个国家承担两项义务:第一,根据NPT第1条的规定,这些国家承诺“不直接或间接向任何接受国转让核武器或其他核爆炸装置或对这种武器或爆炸装置的控制权;并不以任何方式协助、鼓励或引导任何无核武器国家制造或以其他方式取得核武器或其他核爆炸装置或对这种武器或爆炸装置的控制权”;第二,根据NPT第6条的规定,这些国家“承诺就及早停止核军备竞赛和核裁军方面的有效措施,以及就一项在严格和有效国际监督下的全面彻底裁军条约,真诚地进行谈判。”

[81] P. H. Kooijmans, *The Doctrine of The Legal Equality of States*, A. W. Sythoff, 1964, p. 94.

[82] See *Libyan Arab Jamahiriya/Malta*, ICJ Reports 1985, p. 32.

[83] T. J. Lawrence, *The Principles of International Law*, sixth edition, D. C. Heath & Co., Publishers, 1915, p. 276.

[84] 随着“保护的责任”(Responsibility to Protect)概念的提出,理解主权的视角已经发生转换并且逐步获得接受。See The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *Responsibility to Protect*, December 2001; 2005 World Summit Outcome, 24 October 2005, paras. 138, 139.

[85] 第9条第3款规定“本条约所称有核武器国家系指在一九六七年一月一日前制造并爆炸核武器或其他核爆炸装置的国家。”

应该承认, 大国并没有否认在未获法律特权的情况下仍然应当承担特殊义务, 其依据之一——在大国看来, 甚至是最主要的依据——是大国对自己国家身份的道德认知, 即作为大国本身就应对国际社会或其他国家负有特殊义务。不难看出, 这种特殊义务主要是利他的。在这方面, 劳伦斯的论述具有代表性。虽然劳伦斯反对主权平等原则, 但他显然倾向于支持大国应该承担特殊义务。其原因是, “一个国家并不是因为它强大而成为大国的, 尽管它不强大就不能成为大国……。它们发挥着指导与引导的作用, 据此其他国家从中受益。它们的地位之所以被认可, 是因为国际社会认为有必要需要它们的权威。如果它们对别国不再是有帮助的, 那么它们的光环就会褪去。如果它们的贡献与日俱增, 它们就会成为国际生活的常态的组成部分”。〔86〕无论从历史还是从现实的角度看, 这种道德认知确实往往被滥用成为大国干涉他国内政, 对外扩张甚至发动侵略战争的借口。尽管如此, 人们完全没有必要否定这种身份认知作为大国承担特殊义务的一个重要依据。

此外, 大国在未获法律特权情况下承担特殊义务还具有坚实、持久的利益依据。首先, 虽然未获法律特权, 但较之其他国家, 大国拥有的政治特权可以使它们在实现国家利益方面处于特殊有利的位置。其次, 殖民扩张普遍是近代西方大国实现崛起的重要方式, 被殖民地国家或地区承受的严重损害显然并不限于近代, 而且延续到当代。再次, 在全球化背景下, 大国的繁荣与安全与其他国家, 甚至一个弹丸小国都可能是紧密联系的。在这方面, 2001年的“九一一事件”是大国尤其应当吸取的一个沉重教训。国际社会尤其大国没有对那些在全球化进程中陷入困境的弱国、小国提供必要的帮助, 从而使恐怖主义在一些国家的滋长有了社会土壤, 并最终让大国付出沉重的代价。

更重要的问题是, 大国在未获法律特权情形下所承担的特殊义务的性质是什么。根据权利义务相一致的基本法理, 一般性地把它界定为法律义务显然是不正当的。尽管如此, 权利或者义务的产生与相互间的关系从根本上说乃是决定于社会生活的客观需要。这就意味着, 当特定的客观需要在国际社会已经涌现, 而大国以非法律义务方式承担特殊义务并不足以满足这一客观需要时, 大国就有必要以法律义务的方式承担某些特殊义务。值得注意的是, 迄今为止的国际关系基本上体现为国家间关系决定了国家扮演国际法的“造法者”与“使用者”的双重角色, 这一特殊性阻碍了大国发现或承认国际社会的客观需要, 但它不意味着这种客观需要是不存在的。国际关系的经验表明, 当国际社会发生特定重大事件, 尤其针对大国的重大事件时, 这一客观需要有可能更好地获得发现与承认。

(二) 大国在承担特殊义务方面存在的突出问题

1. 在特定领域被赋予法律特权的大国并未被规定或并未履行相应的特殊法律义务

首先, 法律义务被转化为政治责任。在这方面, 联合国是一个典型的例子。虽然《联合国宪章》规定“五大国”作为安理会常任理事国并拥有否决权, 但它并没有针对“五大国”规定特殊的法律义务。这表明, 1945年《旧金山声明》所指的“常设理事国承担的主要责任”并未被进一步明确为一种法律义务, 而只是一政治责任。法律义务政治化的结果是, 大国不仅可以拒绝承担义务, 而且肆意滥用法律特权。就前者而言, 2005年8月30日时任美国驻联合国大使伯尔顿向各国驻联合国代表团散发的一份声明可以说明这一点。该声明指出“我们注意到《联合国宪章》从来没有被解释为创设了安理会成员国在涉及严重违反国际法的情形下支持执行行动的法律义务”, 并且“我们不接受作为整体的联合国、安理会或者个别国家有义务根据国际法进行干预”。就后者而言, 美、苏两国在接纳联合国会员国问题上滥用否决权就是突出的例子。1950—1955年间, 为了阻止安理会通过建议对方阵营内的国家加入联合国的决议, 两国各自动用否决权, 致使该期间没有一个国家加入联合国; 即便在联大通过相关决议并且国际法院发布咨询意见

〔86〕 前引〔83〕, T. J. Lawrence书, 第279页。

督促两国停止行使否决权的情况下，两国仍然我行我素。^[87] 实际上，在旧金山制宪会议上，鉴于美国等大国在即将成立的联合国安理会中获得法律特权，墨西哥曾经建议，根据“那些承担最繁重义务的国家要获得更大的权利的法律原则”，《联合国宪章》应该明确载明为什么要向这些国家赋予特权，并且应当规定这些国家在“维护和平方面承担重大责任”，但这一建议遭到大国的拒绝。^[88]

其次，业已规定的特别法律义务未获大国善意地履行。由于国际法自身的缺陷以及大国的漠视，业已规定的许多法律义务往往得不到有效履行。以核不扩散体制为例，虽然 NPT 第 6 条规定“核武器国家”有义务就“及早停止核军备竞赛和核裁军方面的有效措施，以及就一项在严格和有效国际监督下的全面彻底裁军条约，真诚地进行谈判，”但全面核裁军在经历半个世纪后并未取得多大进展。不仅如此，2008 年 10 月 10 日，美国与印度还签署了极具争议的《关于和平利用核能的合作协定》。虽然人们对于该协定是否违反美国在 NPT 第 1 条项下承担的义务存在分歧，但普遍认为在印度于 1999 进行核实验并且拒绝加入 NPT 的情况下，美国与印度签署该协定不符合 NPT 的法律精神，加剧了核扩散的风险。^[89]

2. 在没有获得法律特权的情况下，大国没有被恰当地规定承担适当的特殊法律义务。

如前所述，根据权利义务相一致的基本法理，大国在未获作为直接“对价”的法律特权的情况下，一般性地要求它承担特殊法律义务并不正当。事实上，即便不采取法律义务的方式，大国也并非不能承担类似的义务。比如，大国可以通过行使权利而达到承担义务的效果，GATT/WTO 体制下的普惠制就是如此。

1971 年 6 月 25 日，《关税及贸易总协定》(GATT) 缔约方全体通过关于“向发展中国家提供普遍、非互惠以及非歧视优惠”的决议，授权发达国家在十年内可以背离 GATT 第 1 条规定的最惠国待遇，对来自发展中国家的产品提供优惠关税，这一做法被 1979 年 10 月 28 日 GATT 缔约方全体通过的“授权条款”规定为一种长期实践。表面上看，GATT 缔约方全体是“授权”发达国家可以背离 GATT 第 1 条规定的最惠国待遇原则，但实则是敦促发达国家帮助发展中国家实现发展。完全可以想象，如果 GATT 缔约方全体规定发达国家负有实施普惠制的法律义务，则发达国家不可能会支持普惠制。

又如，大国普遍建立了对外援助制度，据此从单边层面上为其他国家提供帮助。不过，这种承担特殊义务的方式存在着明显的缺陷，即大国的行动有很强的自由裁量性，甚至成为以追求本国国家利益为主要目的的工具。比如，由于一些大国在实施普惠制的过程中规定种种贸易条件，甚至塞进诸如人权之类的非贸易条件，普惠制对发展中国家尤其最不发达国家并未发挥预期的效果。^[90] 又如，冷战期间，非洲国家由于对于美苏争霸具有战略利益而获得大量援助，但冷战的结束使得非洲丧失了战略价值，至少在 20 世纪 90 年代非洲成为了“被遗忘的大陆”。因而，即便大国未被赋予法律特权，国际社会仍然应该寻求在某些方面要求大国承担特殊的法律义务。比如，可以规定寻求成为新的安理会常任理事国的发达国家首先要履行官方发展援助占国内生产总值 0.7% 的标准。^[91]

[87] Bruno Simma (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, 2002, pp. 160-161.

[88] 参见前引 [80], Ruth B. Russell 书, 第 650 页。

[89] See, e. g. Jörn Müller, *The Signing of the U. S-India Agreement Concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy*, 1 Goettingen J. Int'l L. 179 (2009).

[90] Ministerial Declaration, WT/MIN(01)/DEC/1, 20 November 2001, para. 44.

[91] *A More Secure World*, 前引 [25], 第 249 段。

四、国际法如何约束大国的行动

前文的讨论表明,在特定情况下赋予大国以某些法律特权并非没有正当性;并且,即便没有被赋予法律特权,大国仍然可以获得事实上的特权;进而,即便没有行使事实上的特权,大国也往往会对国际关系产生重大影响。因此,正确的选择应该是,立足大国特权但超越大国特权,寻求有效地约束大国的行动。以下从实体法与程序法两个方面讨论国际法可能发挥的作用。

(一) 实体法的约束

1. 限制大国的法律特权

根据前文所述赋予大国法律特权的机理,认真审视向大国赋予或维持法律特权是否具有正当性。以《联合国宪章》赋予安理会常任理事国的否决权为例。根据《宪章》第27条第3款的规定,常任理事国对于非程序性事项都可以行使否决权。然而,根据《宪章》第24条的规定,联合国会员国只是“为保证联合国行动迅速有效起见”,把“维护国际和平与安全”的主要责任授予安理会。这表明,对于没有直接或重大地关乎国际和平与安全之维护,并且不向大国赋予特权也不太可能损害相关联合国行动的效率,反而有利于实现联合国目标与宗旨的事项,没有必要向大国赋予或维持法律特权。据此,在联合国改革中,似乎有必要把某些事项从《宪章》第27条第3款规定的事项中排除出去。换言之,取消大国在这些问题上的否决权。这些事项比如《宪章》第4条规定的接纳新会员国、第31条规定的邀请非联合国会员国,或者非安理会会员国但系安理会所审查争端之当事方的国家参加安理会的讨论、第65条规定的请求经社理事会提供协助、第96条第1款规定的请求国际法院发布咨询意见、第97条规定的选任联合国秘书长。

“核武器国家”特权是另一个似乎应当废除的大国法律特权。如所周知,鉴于当时的纳粹德国在核裂变研究方面取得重要进展,爱因斯坦于1939年8月致信时任美国总统罗斯福,建议美国开展核武器研究,以应对纳粹德国一旦在核裂变研究的基础上开发出核武器将给人类社会造成的巨大灾难。然而,鉴于二战行将结束以及核武器巨大的破坏力,1945年6月,参与美国核武器研发的弗兰克等七名科学家提交了著名的《弗兰克报告》,认为已经没有必要对日本使用核武器。1955年6月,爱因斯坦与罗素共同发表了著名的《罗素—爱因斯坦宣言》,对于已经出现的核扩散风险以及核武器可能被使用于东西方对抗中表示深刻忧虑,认为核武器只会加剧国际恐惧,建议国际社会缔结有关在战争中不使用核武器的协定,进而放弃核武器。如果说在国际社会面临来自纳粹德国的核威胁的情况下美国发展核武器具有功能与利益两方面的正当性的话,这种正当性也随着二战的结束而不复存在了。

这些告诫被当时的美国置若罔闻。其结果是,苏联等国家相继也发展出了核武器。1962年爆发的古巴导弹危机使美、苏两国一定程度上认识到遏制核战争与核扩散的重要性,1968年NPT由此应运而生。然而,20世纪80年代以来核不扩散体制不断受到严重冲击的事实表明,把“核特权”局限于少数国家的做法是不可能真正消除核扩散。要真正有效地应对被称为“首要的恶”(ultimate evil)的核武器,^[92] 惟一的选择就是取消“核武器国家”拥有的“核特权”,全面禁止和彻底销毁核武器,进而规定生产与拥有核武器构成国际罪行。事实上,在1996年第51届联大会议上,中国已经提出了类似的主张。^[93]

[92] Declaration of Judge Bedjaoui, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1996, p. 50.

[93] 中国认为,“全面禁止和彻底销毁核武器”才能真正防止核扩散及避免核战争的主张,并建议各国谈判缔结关于全面禁止和彻底销毁核武器的国际公约。《1998年中国国防白皮书》之“核武器问题”部分。

2. 强化大国的特殊法律义务

由于国际法在向大国赋予特权的同时并未规定大国应该承担的特殊法律义务，或者大国未能善意地履行已规定的法律义务；并且，主权平等原则仍然是国际法的基本原则，向大国赋予法律特权其实只是例外，因而强化大国的特殊法律义务不仅重要，甚至可以说比限制大国的法律特权更为重要。

在强化大国的特殊法律义务方面，大国特权可以成为一个重要的逻辑起点。一方面，针对已经被赋予特权的大国新增规定或者强化规定应当承担的特殊法律义务。比如，鉴于除美国等五国之外的其他 NPT 缔约国都放弃了发展核武器的法律权利，以及“核武器国家”短期内不愿意全面销毁核武器的情况下，国际社会有必要推动修改 NPT，规定五国在承担防核扩散及核裁军之现行义务的基础上，进一步承担相互间不得首先使用核武器以及不得对任何不拥有核武器的国家使用核武器的法律义务，从而降低各国对于核武器的依赖、追求与恐惧。另一方面，可以对寻求被赋予特权的大国规定特殊法律义务。比如，鉴于大国实际上是导致核扩散的主要原因，国际社会可以明确设定条件，规定寻求成为新的联合国安理会常任理事国的任何国家（比如印度）不得以任何形式生产及拥有核武器，从而为维护国际核不扩散体制承担其应当承担的责任，也改变拥有核武器往往被认为是大国身份的重要标志的传统认识。

（二）程序法的约束

利用程序法约束大国的行动可以从大国的内部角度与外部角度同时进行。由于大国在功能与利益方面的特殊性，可能获得法律或政治特权，大国内部的程序法约束可能是有效的。然而，大国外部的程序法约束可能是更可靠的，从长远的角度看尤其如此。

1. 大国内部的程序法约束

大国内部的程序法约束主要是指大国间的相互制衡。在前国际组织时代，许多国际法学者，比如真蒂利、沃尔夫、瓦特尔等人都已经注意到，大国制衡对于国际法实践是具有积极意义的。^[94] 在国际组织时代，大国制衡仍然具有积极的意义。原因是，虽然国际组织具有独立的法律人格，但包括联合国在内的绝大多数国际组织根本上仍然是成员国——并非全部也非一个，而是少数成员国——驱动的，决定国际组织采取特定行动的往往是若干成员国，而不是国际组织本身。这表明，大国之间的相互制衡仍然是重要的。当然，与在纯粹的国家间关系中形成的大国制衡相比，国际组织的常设性有助于维护与提高大国间制衡关系的稳定性和持久性。

《联合国宪章》第 27 条第 3 款规定的否决权既是大国获得的一种特权，也是大国间的一种制衡机制。诚然，作为特权的否决权由于屡遭大国滥用而备受争议，但不能否认作为制衡机制的否决权可以有效阻止某些大国利用国际组织滥用国际法。以新近的叙利亚危机为例，2011 年 10 月 4 日和 2012 年 2 月 4 日，中国与俄罗斯对安理会第 612 号决议草案和第 77 号决议草案共同行使否决权，避免给一些大国以联合国的名义滥用武力造成可乘之机，^[95] 而一些大国对中俄行使否决权表现出的气急败坏恰恰表明否决权的积极作用。^[96] 与此相比，作为人类历史上第一个普遍性的国际组织，国际联盟在维护国际和平与安全方面不如联合国，甚至逊色于“欧洲协调”。一

[94] See in detail Alfred Vagts and Detlev F. Vagts, *The Balance of Power in International Law: A History of An Idea*, 73 Am. J. Int'l L. 555 (1979).

[95] 尤其是，英、法等国提交的第 612 号决议草案第 11 条明确提及“考虑各种选择，包括按照《联合国宪章》第 41 条采取措施”。虽然第 11 条似乎强调要根据采取第 41 条规定的非武力措施，但这显然只是一种“障眼法”，真正的要害是在于所谓的“各种选择”，因为其中显然包含第 42 条规定的动武力。

[96] 关于英、法及美国的批评，See Department of Public Information, “Security Council Fails to Adopt Draft Resolution Condemning Syria’s Crackdown on Anti-Government Protestors, Owing to Veto by Russian Federation, China” Security Council 6627th Meeting.

一个重要原因可能是,与联合国及“欧洲协调”囊括当时所有的欧洲大国不同,作为当时世界大国的苏联直到1934年才加入国联,而美国根本就没有加入国联,从而未能通过国联建立有效的大国间制衡机制。

2. 大国外部的程序法约束

从大国的外部角度看,可以沿着两个基本思路构建针对大国行动的程序法约束机制。

首先,促进建立有利于其他国家实施约束的机制。以联合国为例,虽然《联合国宪章》第27条第3款规定了大国否决权,但根据该款以及第2款的规定,相关决议应获得15个理事国中9国的同意才能通过。即便五个常任理事国针对特定事项全部投赞成票,其他理事国从程序上仍然可以否决常任理事国的意见。1945年《旧金山声明》把这一安排称之为“集体”否决权制度。^[97]《一个更安全的世界》肯定安理会已经通过“非正规途径”对其“审议和决策程序的透明度和问责制作出了许多改进”,并主张“安理会的议事规则应列入提高透明度和加强问责制的程序,并使之制度化”,^[98]这对于其他国家约束大国的行动无疑具有积极的意义。

在多哈回合关于WTO争端解决机制改革的谈判中,一些WTO成员方提出了在WTO体制内约束大国行动的颇具创造性的程序法设想。如所周知,《关于争端解决规则与程序的谅解》第22条授权受到损害的WTO成员方可以实施贸易报复。然而,如果贸易争端发生在实力相差悬殊的贸易大国与贸易小国之间并且前者被裁决败诉,第22条规定的报复权对于贸易小国来说其实并没有实际意义。基于此,一些弱小的成员方建议引进“集体报复”机制。比如,最不发达国家集团(LDC)认为,解决经济弱国在利用WTO报复机制方面面临的障碍的办法是,规定类似于《联合国宪章》项下的“集体责任原则”,据此所有成员方都有权利与责任去实施WTO争端解决机构做出的建议。如果发展中成员方或最不发达成员方胜诉,则应该自动适用集体报复,这是作为发展中国家享有的特殊与差别待遇的一种体现。^[99]非洲集团认为,单个发展中成员方无法实际地利用报复机制意味着争端解决机制是不利于发展中成员方的。非洲集团建议,如果胜诉一方是发展中成员方,则所有成员方都应当被授权对败诉的发达成员方集体中止减让。^[100]虽然这一主张尚未获得接受,但其思路仍值得关注。

其次,建立由主权国家之外的其他力量实施约束的机制。虽然建立国家间——包括大国间以及大国与其他国家间——的约束机制是重要的,但这些机制的有效性至少有时候会受到削弱。比如国家利益计算可能使大国缺乏彼此监督的动力,大国甚至可能进行共谋以损害其他国家的利益,因而有必要建立由主权国家之外的其他力量实施的约束机制。在这方面,国际组织可以并且应该发挥重要的作用。以针对安理会行动进行审查为例。早在1945年旧金山制宪会议上,比利时政府就提出了赋予国际法院对安理会的行动行使某种司法审查权的两个提案,^[101]并获得法国、英国、荷兰、哥伦比亚等一些国家的支持。^[102]虽然旧金山制宪会议最终没有采纳比利时的提案,但这并不表明《联合国宪章》起草者们一致认为没有必要对安理会的行动实施司法审查。^[103]随着冷战后安理会行动趋于活跃,并且采取了一系列引发广泛争议的行动,旧金山制宪会议期间提

[97] Statement by the Delegations of the Four Sponsoring Governments on Voting Procedure in the Security Council (San Francisco Declaration), June 7, 1945.

[98] *A More Secure World*, 前引 [25], 第 258 段。

[99] WTO, Proposals on DSU by Cuba, Honduras, India, Indonesia, Malaysia, Pakistan, Sri Lanka, Tanzania and Zimbabwe, TN/DS/W19, 9 October 2002.

[100] WTO, Proposal by the African Group, TN/DS/W/15, 25 September 2002.

[101] See Ken Roberts, *Second-Guessing the Security Council*, 7 Pace Int'l L. Rev. 281, 289, 290, 292 (1995).

[102] See Ken Roberts, *Id.*, p. 290.

[103] Geoffrey Watson, *Constitutionalism, Judicial Review, and the World Court*, 34 Harv. Int'l L. J. 1, 11 (1993).

出的上述提议重新引发了热议。人们普遍意识到有必要对安理会的行动实施某种司法审查,只是目前尚未能提出一个全面的方案。^[104]诚然,人们普遍是从作为机构的安理会的行动的角度讨论国际法院实施司法审查的妥当性,但由于在安理会行动中发挥决定性作用的只是少数大国,因而对安理会行动的约束很大程度上可以说也是对大国行动的约束。

以非政府组织为代表的市民社会也可以发挥重要的作用。如所周知,市民社会在国际关系中日益成为一股不可忽视的力量。虽然市民社会无法针对大国采取具有拘束力的行动,但它对于大国形成的政治与道德压力是不可小视的。来自市民社会的压力已经多次迫使一些大国对重大的国际法问题改变立场,比如“国际禁雷运动”在短短几年内就迫使大国同意谈判并签署《国际禁雷公约》。又如,美国等大国很大程度上是迫于非政府组织的压力最终同意签署《关于 TRIPs 协定与公共健康的多哈宣言》。冷战结束以来,包括联合国在内的许多国际组织都正在进行或考虑进行以提高程序透明度和参与度为重要内容的决策机制改革,为市民社会参与并监督国际组织的运作提供便利。这些改革不仅有助于强化国际组织的正当性与问责性,而且有助于约束在国际组织决策中发挥主导作用的大国的行动。

四、简短的结语

自维也纳会议以来,大国始终是影响国际关系的决定性力量。但迄今为止,国际法学者尚未对这一重大问题进行过系统性和建设性的讨论。原因主要是,大国问题真正冲击传统的国际法实践模式始于《国际联盟盟约》向大国赋予特权,而两次世界大战的爆发与随之而来的大国长期对抗,尤其长达半个世纪的东西方对抗使得大国问题根本上被界定为一项政治议程,而非法律议程。

近年来,随着要求实现国际关系民主化与国际法治的呼声日益强烈,以及一批新的大国正在崛起,从国际法的角度建设性地处理大国问题显得更为重要。从中国的角度看,近代以来西方列强肆意侵犯中国主权使得中国对于大国实践持一种批判或质疑态度。但近年来的发展使得中国作为极具实力影响 21 世纪国际关系格局的一个新兴大国的地位举世公认,正确地理解国际法上的大国问题对中国来说可谓是一个具有全局性与战略性的重大理论与实践问题。

国际法上的大国问题主要地涉及大国被赋予特权与迄今为止仍然被认为构成国际法之基础的主权平等的关系。一方面,从国家间关系角度看,由于国家间实力悬殊是一种无法改变的客观现象,主权平等实际上成为小国对抗大国霸权的重要——尽管未必总是有用的——法律武器,因而国际法迄今为止坚持并且应该继续坚持主权平等;另一方面,在国际组织时代,基于功能与利益的考虑,在国际组织中向大国赋予某些法律特权,从而部分地背离主权平等原则也并非没有正当性,但大国并不能据此任意地主张或者维持法律特权。是否以及如何向大国赋予或维持法律特权必须综合考虑特定国际组织的宗旨与目标以及大国在该组织背景下的功能与利益判断等多种因素而定。这一基本原则不仅应当被用于指导未来的国际法实践,也应当被用于审视既有的国际法实践。与此同时,法律特权不应当被认为是产生国际法上的大国问题的惟一原因,大国获得事实上的特权,乃至大国遵循主权平等原则进行的国际关系活动,都可能重大地影响其他国家的利益,因此也应当被认为是国际法上的大国问题的组成部分。

人们对大国问题的关注不应该局限于特权问题,而应该进一步关注大国的特殊义务,尤其法律义务。首先,国际法应该根据大国获得的法律特权规定或强化其应当承担的法律义务。这不仅

[104] Bruno Simma, *From Bilateralism to Community Interest in International Law*, Recueil Des Cours, Vol. 250 (1994), pp. 258-262.

有助于证明大国获得法律特权的正当性,也有助于促使大国审慎地行使特权。其次,即便在特定领域中并未获得法律特权,大国也应该对其他国家承担适当的特殊义务,包括法律义务。这些特殊义务并非完全是利他的,往往也有利于大国的自身利益,在全球化背景下尤其如此。

针对大国特权与义务建立更合理的实体法制度本身并不足以确保大国可以依法、善意地行使特权并且履行义务,而应当进一步构造有效的程序法约束机制。这种程序法构造可以同时沿着大国内部与大国外部两个思路进行。前者主要是指大国之间的相互制衡,后者是大国之外的其他国家以及包括政府间国际组织、非政府组织在内的非国家行为体实施的约束。

Abstract: Great Powers (GPs) issue is an old issue in international law. The fact that democratization of international relations and international rule of law have become more and more important international agendas, and that a handful of new GPs are rising in recent years, has created a new historical opportunity to reconsider this issue.

The GPs issue in international law first and foremost refers to the equality of sovereignty, which to date remains the foundation of international law. On the one hand, the equality of sovereignty provides an important, albeit not always effective, legal instrument for the small powers to defend themselves against GPs. Therefore, it remains and should be maintained in international law. On the other hand, in the era of international organizations, in consideration of interest and function, it is legitimate to grant some legal privileges to GPs in international organizations, which somewhat deviates from the principle of equality of sovereignty. However, it is not always legitimate for GPs to argue for legal privileges. Whether and how GPs will be granted with legal privileges should be decided upon various factors including the aims and purposes of international organizations. This rule should be applied not only to future international legal practice but also to the reconsideration of current international legal arrangements. It should be mentioned that *De facto* privileges that GPs have in international law and activities conducted by GPs in accordance with the principle of sovereign equality may also significantly affect the interest of other states. Therefore, they should also be regulated.

Legal obligations should be imposed upon GPs. This would not only legitimize the legal privileges of GPs, but also make them exercise legal privileges in a good faith manner. Meanwhile, in the context where GPs have not been granted legal privileges, it is also legitimate for GPs to bear special obligations including those of a legal nature to other states.

A substantive approach to privileges and special obligations is not enough to effectively make GPs exercise privileges and honor obligations in a legal and good faith manner. A procedural approach is thus needed. Such procedural arrangements can be designed in two ways. On the one hand, check and balance among GPs should be established. On the other hand, non-GPs states and non-state actors including inter-governmental organizations and non-governmental organizations have an important role to play.

Key Words: Great Powers issue, democratization of international relations, international rule of law
